



编者按

中国式现代化是强国建设、民族复兴的康庄大道。政法工作现代化是中国式现代化的重要组成部分，是全面建设社会主义现代化国家的重要保障。改革创新是推进政法工作现代化的强大动力。从探索侦查中心改革支撑警务质效跃升，到加快“大综合一体化”行政执法改革全面提升行政执法质效；从建立完善司法规则衔接机制促进公平正义，到深化信访申诉反向审视机制实现办理一案治理一片……近年来，各地各部门纵深推进政法改革，为政法工作现代化注入强大动力。从今日起，法治经纬版开设“政法工作现代化·改革驱动”专栏，推出系列报道，全面展现各地推进政法工作现代化，使政法工作更好体现时代性、把握规律性、富有创造性的生动实践，敬请关注。

“九龙治水”各顾各变“九牛爬坡”齐攻坚 襄阳公安侦查中心改革支撑警务质效跃升

政法工作现代化·改革驱动

本报记者 刘志月 本报通讯员 李杨

门锁扭一下就开了，这让独居的湖北襄阳市民李女士起了疑心——她有个习惯，出门反锁。“是不是有人进屋盗窃？”李女士没敢多想，迅速报了警。

湖北省襄阳市襄州区公安局侦查中心将警情同步推送派出所，区公安局刑侦大队、派出所警力同步上案。以往这类案件，110警情会交由派出所首先办理；如今，所有刑事案件警情直接交由属地侦查中心，由专业团队第一时间介入。

民警与李女士一同进屋，发现屋内无翻动，钱物也没丢，李女士以为自己记错了，要取消报警，但按照新机制，随警而来的现场勘查技术人员仍按规范采集了指纹、足迹、毛发和痕迹等要素信息。结果一查，民警证实李女士家门锁确实“被动过”。

这是襄阳公安侦查中心改革提升警务质效的一个生动缩影。

《法治日报》记者了解到，襄阳市公安局侦查中心由反诈中心、打击新型违法犯罪中心演变而来。襄阳市公安局治安支队副支队长闵立军介绍，借助侦查中心，通过深挖、串并、由人到案、由案到人，不少治安案件办成了大案、要案。

“襄阳的万人警力配比偏低，面临新业态‘跨界’经营、社会矛盾多元并存，违法犯罪形态变异的新挑战，如何在警力无增长的情况下，走出以往改革上形式大、实效差的怪圈，解决警种合成‘不成局’、防范治理‘乱下棋’、创新实战‘两张皮’等问题，我们选择从侦查中心改革入手。”襄阳市副市长、市公安局局长李新桥说。

记者近日走进襄阳公安机关，探寻该市在“社区警力增至45%”“机关警力缩减15%”基础上实现机构“瘦身”、打防“健腿”、能力“增肌”的实践路径，挖掘该市以侦查中心改革为支点，撬动公安机关服务经济社会发展质效再跃升的故事。

调结构促“瘦身” 重组“打击工厂”

或涉及入室盗窃，民警迅速出击，不到24小时就找到了嫌疑人刘某。刘某狡辩称，自己虽然“技术开锁”进了李女士家门但并没有盗窃。

“经审讯，刘某这次入室是想盗窃现金，虽然没有找到，但他肯定还会继续作案。”谈起这次“超前打击”，参与办案的襄州区公安局刑侦大队大队长李永国很兴奋。

所有案件现场人员同步上案，是襄阳公安侦查中心改革后的一个具体举措。

面对违法犯罪手段形式不断变化的新挑战，襄阳公安机关对办案队伍、侦查手段等存在的“隐形壁垒”感受越来越明显：警种各有各的一支队伍和特有的侦查手段，甚至办公地点都分散在全市；大量基础信息和侦查手段掌握在各个警种、部门手中，受限于管理体制、警务机制等方面制约，互相之间主动参与性不强，数据流通率不高，一定程度上造成资源利用率不高，整体打防效能偏低。

“合成作战改革、专案专班模式，人虽然聚集，但具体工作还是要回原单位搞，既不好管，也难持久。”从事刑侦工作20年的襄阳市公安局刑侦支队副支队长周明让说，各种尝试以前也一直在做，但实际效果不佳。

当前违法犯罪不断“深度触网”，一个案件同时交织网络、诈骗、毒品、洗钱、盗窃、黑灰产等不同犯罪的比例大幅上升。“单靠任何单一警种，案件侦办时信息研判不深，资金穿透不透，扩线侦查不细，串并案件不力等问题始终是制约打击质效的‘阿喀琉斯之踵’，民警疲于应付，案件高发低破。”襄阳市公安局副局长、侦查中心主任王鄂东说。

跳出警种工作，站在全局谋改革。为避免“名到人不，人到心不到，心到力不到”的空转问题，襄阳市公安局要求入驻侦查中心公安人员带席位、带编制、带考核、带保障、带手段、带权限，派驻外部人员联网通、入驻点、

权下放，确保在警力并未增长、投入并未加大的情况下，以机制重建攻克“管理真空”。

2023年初，襄阳市两级打击新型违法犯罪中心迭代升级为侦查中心，把所有具有实战功能的人员和手段从各个警种部门剥离，设置指挥督导、分析研判、打击整治、现场勘查4个工作组，对刑侦、治安、法制等9个警种和公安、交警、科信等4个部门进行“合并同类项”，130余名业务骨干进驻，5家国有银行、4大电信运营企业人员

空间上的距离缩短了，思想上的融合也在探索。

民警来自不同单位，但不管原来职务高低，襄阳市公安局侦查中心针对每个人定岗、定责、定绩，内部建立师徒制、跟班制，让专业人才更专业，团队内部更团结。

“过去怕‘种了别人的地，荒了自己的田’，现在只要干出成绩，职级晋升更有优势，大家很自觉地拧成一股绳。”入警7年，有多次抽调专班经历的襄阳市公安局高新区分局刑侦大队民警冯成功说，现在组织生活、日常考核、表彰奖励都由各级侦查中心负责，归属感更强。

襄阳市公安局坚持以机制重建推动效率提升，实现警种机关“瘦身”“打击工厂”重组：职权、人员“合并同类项”，战斗员多了，指挥员少了；技术、数据“引入新变量”，作战资源更多，审批程序更少。

“现在，‘由人到案、以案引案’成为侦查中心新常态，‘关联串并、打深打透’成为办案民警新追求，原先‘九龙治水’的分散结构，在侦查中心凝聚为‘九牛爬坡’组团攻坚的新状态。”襄阳市公安局侦查中心常务副主任、刑侦支队队长裴东海说。

建机制促“健腿” 构筑“攻防闭环”

入室盗窃、涉企盗窃破案率为零，排名襄阳市末位。

“倒数第一？但这是真本事！因为发案数为零，所以破案才是零！”谈起3月份全市打击工作通报结果，襄阳市公安局高新区分局局长徐伟“很是骄傲”。

破案率一直是检验公安机关打击能力的重要指标。2023年上半年，襄阳高新区多个工业园区发生系列电缆被盗案。案发后，涉案人员均被及时抓获。

复盘破案审讯过程，襄阳市公安局侦查中心发现：嫌疑人之所以盯上工业园区，是因为他们观察到不少被盜区域存在监控覆盖不全、巡防措施不完善、废品回收小作坊管理不严格等问题。

为根治隐患，襄阳市公安局侦查中心通过指挥督导系统下达《督办函》。高新区公安分局侦查中心随即即将防犯指令推送至分局基础管控

中心和属地派出所。

作为视频侦查的“能人”，襄阳市高新区公安分局刑侦大队视频侦查中队中队长胡思国也参与了指导工业园区、企业等完善基础防控工作，精准帮助4个工业园区、49家企业、5个在建工地加强了人防、技防措施。

襄阳市高新区公安分局刑侦大队大队长周襄锋透露，今年以来，米庄、刘集两个派出所辖区已连续6个月实现盗窃“零发案”。

既抓打击已病，更抓防范未病。

“条线分割各自为战，打防管控相互脱节的客观事实，逼着我们必须触发‘战’与‘防’之间的化学反应。”襄阳市公安局常务副局长李海东说。

2023年下半年，襄阳公安明确提出要坚持系统观念推进各条线改革——

“情报指（情报指挥行动）中心全量分析警情信息”“开源”，按照厘清职能后的新定位派发指令。

侦查中心对办案发现的社会面隐患“剥茧”，督办属地整改；反诈劝阻、隐患整改不到位的，侦查中心直接约谈相关社区民警“堵漏”。

执法办案管理中心对涉案情况串并“互补”，确保最大限度发挥打击效能。

“侦查中心的建立，派出所最为欢迎。”警龄25年、在多个岗位工作过的襄阳市樊城区公安分局中门派出所所长高攀告诉记者。

2023年起，襄阳全面落实社区民警专职化和符合条件的派出所进行“两队一室”改革，并落实社区民警“专抓社区警务、不值班、不办刑事案件”等规定。

所里的社区警务充实了，可案件办理队总共才6名民警，这让高攀很是着急。

“发案数不可能一下子降下来，当时参与打击的警力真是捉襟见肘。”高攀回忆说，侦查中心改革解了燃眉之急。

为缓解一线压力，襄阳市公安局研究出台《市两级侦查中心及派出所“三级”职责边界》，规定派出所只办理6类案情简单、不需要侦查手段的案件，其他案件由两级侦查中心主导负责。

“办案上给基层减负，技术上的支持也大多了。过去，群众丢了包，民警只能说，我们慢慢找；现在，可以自信地说，绝对能找到。现在不管是执法办案还是治安管理，都感觉背后有人给咱‘撑腰’。”高攀感叹道。

机制落实，满盘皆活。襄阳市公安局明确，改革的目的是让打击警种专业研究打击，派出所专心做好防范，所有警力聚焦同一目标：用少发案、多破案赢得群众满意。

今年截至6月15日，襄阳市刑事案件市、县两级侦查中心主侦主侦占比已近六成，基层办案压力大幅下降的同时，全市盗窃案件发案率

下降30%，命案、传统侵财案件发案必破，电信诈骗预警见面率100%，电信诈骗案件实现发案、损失“两降”，破案、挽损“两升”。

强科技促“增肌” 激活“数据潜能”

7月底，襄阳市公安局侦查中心接到上级指令，跨区域侦办一起网络卖淫案，涉及50多名身份信息不确定、违法事实不确定、犯罪证据不确定人员。

押运队伍尚在赶回襄阳的路上，市、县两级侦查中心骨干已齐聚襄阳市公安局执法办案管理中心做准备。

人员一到，按编号采集信息、入区体检、带到指定讯问室；民警打开电脑，刚刚录入的犯罪嫌疑人关联信息便跃然屏上；执法办案管理中心提前制作的询问要点、法律指引一键可查；其他人员的询问笔录同步可阅；侦查中心办案专家实时在线帮助审讯……来自刑侦、经侦、法制、网安民警自主研发的“信息关联系统”“资金碰撞模型”“规范执法辅助助手”等一系列原创成果，让许多第一次办理这类上级交办案件的民警“如有神助”。

“不再是两名审讯民警在办案，而是初步实现了‘一警牵动全警，全警支撑一警’。”襄阳市公安局执法办案管理中心合成作战负责人陈华斌透露，合成作战民警围绕涉案人员迅速梳理出这起网络卖淫案的人员组织架构，供审讯民警使用，不仅助力快速高效规范完成了审讯工作，还滚动研判意外深挖出另外一个场所，反馈给办案单位再赴异地查处。

“事非经过不知难，这些不简单。”襄阳市公安局大数据中心负责人徐建军说。

以前，没有强大组织支持和制度保障，民警们常常是有想法没办法、有思路没技术，每年征集的需求和创意不少，但开发经费难保障，时间也较长，往往等这些“专业户”新鲜出炉，犯罪分子也有了新的“职业盾”。

“现在，只要是聚焦实战、确实有用的，需求基层提，项目会商研，立项市局建，内容设计民警参与，开发成果全警共享。”徐建军说，民警们的想法不再浮于空想，全警创新的劲头也越来越高。

襄阳市公安局侦查中心研判6组民警何旭伟带领技术团队开发的“打击盗抢模型”，就是其中典型。

盗窃电动车电瓶的犯罪嫌疑人“惯犯”居多，突出特点是反侦查能力强，虽然作案频率高，但都是流窜、跳跃作案，加上熟悉法律法规，每次案值都“恰到好处”，大多数即使被抓住了也只能行政处罚，侦查效率和打击威慑力始终不理想。

何旭伟等人开发的“打击盗抢模型”，让办案民警可对海量大数据进行个性化的精准筛选和定向碰撞，对同时段、同类型案件进行自动串并分析。

“同一犯罪嫌疑人同一时期其他的犯罪情况也能准确关联出来，案值一累加，处罚力度就上来了，现在有些‘电瓶车子’都不敢偷了。”何旭伟介绍，模型上线至今，襄阳市盗抢案件的破案率提升至66%，犯罪嫌疑人刑打处率同比上升110%。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

目前，“襄阳智慧新警务”已研发上线应用系统17个、创新项目50个、实战模型91个，20多名民警因创新成果实战效果好被记功表彰奖励。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

“同一犯罪嫌疑人同一时期其他的犯罪情况也能准确关联出来，案值一累加，处罚力度就上来了，现在有些‘电瓶车子’都不敢偷了。”何旭伟介绍，模型上线至今，襄阳市盗抢案件的破案率提升至66%，犯罪嫌疑人刑打处率同比上升110%。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

“更集约、更高效、更智慧，我们将把准‘专业+机制+大数据’的警务改革‘题眼’，通过实体化运行、流程化攻坚、数字化赋能，持续探索打造协同高效的新型警务运行模式。”李新桥说。

□ 本报记者 陈磊

一小区建筑外墙装饰层脱落，导致一名外卖员被砸身亡。这是近日发生在云南省昆明市的一场悲剧。这种情况并非孤例。近年来，多地发生多起高层建筑外墙脱落事件并造成多人伤亡，成为公众头顶上的安全隐患，亟待引起社会重视并进行治理。

接受《法治日报》记者采访的专家认为，高层建筑外墙脱落问题，原因比较复杂，有的是建筑工艺的问题，有的是自然环境侵蚀的问题，其本质上是存量建筑老化产生的安全隐患。治理这一问题，须建立系统性建筑外墙安全管控机制，特别是房屋定期体检等制度，常态化为老房子“治病”。

头顶风险从天而降

根据昆明市当地的通报，8月2日，五华区一小区的建筑物外墙装饰层脱落，导致一名外卖员受伤。伤者被送至医院，经全力抢救无效死亡。

事发后，当地政府要求小区对安全隐患进行全面排查。

根据公开信息，类似事件近年来已经发生多起。今年7月初，山东省青岛市西海岸新区一家医院楼体外墙脱落，砸中路过的行人，致1人死亡、2人受伤；今年3月，北京市朝阳区一栋居民楼外侧墙砖突然脱落，砸伤一位路过居民的头；去年8月，四川省南充市一小区外墙瓷砖在雨后掉落，砸中一位老人；去年5月，江苏省昆山市某小区建筑外墙脱落，两名路过的小学生被砸中受伤……

对于近年来高层建筑外立面装饰层脱落事件频繁发生的原因，北京联合大学应用科技学院教授李凌分析：建筑质量存在问题，有些高层建筑在施工过程中存在偷工减料、使用劣质材料等问题，导致外立面装饰层固定不牢，容易在自然环境因素（如风雨等）影响下脱落；在使用过程中缺乏定期检查和维修，尤其是一些老旧建筑，外立面装饰层的老化和损坏未能及时修复，增加了安全隐患。

“公众对建筑安全的关注度不足，尤其是对高层建筑外立面安全意识的认知较低，往往在事故发生后才重视。”李凌说。

据李凌观察，造成这种现状的深层次原因是，在城市建设中重建轻管，高层建筑数量不断增加，但在建筑施工、交接查验等环节，法律法规执行力度不足，导致有些建筑带“病”拔地而起，才会有外立面装饰层脱落的次生灾害。

在北京理工大学民法典研究中心主任孟强看来，随着城市化进程的加快，高层建筑如雨后春笋般涌现成为城市的主体，但随着时间的推移，一些高层建筑的外墙因建筑工艺、年久“老化”等原因出现脱落，与此同时，相应的城市治理、物业日常管理维护等并未跟上，加上近些年极端天气较多，多种因素叠加，导致高层建筑外墙脱落安全问题凸显，对老百姓头顶上的安全造成了直接威胁。

根据民法典的规定，建筑物、构筑物或者其他设施及其搁置物、悬挂物发生脱落、坠落造成他人损害，所有人、管理人或者使用人不能证明自己没有过错的，应当承担侵权责任。所有人、管理人或者使用人赔偿后，有其他责任人的，有权向其他责任人追偿。

孟强认为，高层建筑的管理人或使用人有义务对建筑物进行定期维护和检查，确保其安全性。如果未履行这一职责而导致损害发生，管理人或使用人将承担责任。

“高层建筑的外墙属于共有部分，属于全体业主共有，如果有将管理权委托给物业服务企业，则由全体业主共同管理、承担维修责任和安全隐患。在这种情况下，外墙脱落造成的人身伤害应由全体业主承担法律责任。”孟强说。

在王兵看来，实践中，管理人一般为物业服务企业，即由全体业主通过双方签订的《物业服务合同》将管理权委托给物业服务企业，物业服务企业作为建筑管理人，对建筑内的公共设施及共有部分负有维修、养护义务。

“在外墙脱落事故中，如果物业服务企业未能履行相关义务，例如未按实际需要对外墙进行大修或未能及时进行安全隐患排查，则难以证明其已尽到管理责任，从而需要承担相应的法律责任。如果物业服务企业能够证明其已经尽到了管理责任，例如定期进行外墙检查和维护，并及时处理发现的问题，则可能不需要承担责任。但如果物业公司发现外墙存在问题而不处理或不主动筹集资金进行维修，则仍需承担相应的责任。”王兵说。

定期检测动态监管

针对高层建筑外墙脱落问题，国内不少地方已经开始进行治理。2022年9月，安徽省阜阳市房屋管理局下发《关于开展建筑外墙脱落专项治理工作的通知》，要求各县区相关部门“对既有建筑外墙脱落安全隐患专项排查整治”。

2024年3月，江西省住房和城乡建设厅下发《关于抓紧落实城市既有民用建筑外立面脱落安全隐患安全防治措施的紧急通知》，要求各市相关部门按照技术手册做好既有民用建筑外立面脱落安全隐患专项排查整治工作。在此之前，江西省住房和城乡建设厅等联合印发《全省城市既有民用建筑外立面脱落安全隐患专项排查工作方案》。

还有地方出台了专门的规范性文件。2024年1月1日起施行的《成都市房屋建筑外墙质量安全维护管理办法》明确：建设单位应当按照法律、法规以及合同约定，承担保修期间房屋建筑外墙质量缺陷的保修和治理责任。保修期满后，业主为房屋使用安全责任人，履行建筑外墙维修养护义务。

对于如何治理高层建筑外墙脱落问题，受访专家一致认为，需要从法律法规和基层社区治理相结合的层面来寻求解决之道，既要依法依规明确高层建筑外墙检查和维修的责任主体，又要构建动态监管体系，特别是建立定期“体检”和维修制度，还要提升小区治理水平。

王兵建议，一定要进行施工质量管控，在建筑工程施工阶段，确保外立面施工质量是预防脱落的首要措施。

孟强认为，所有人、管理人或使用人需要采取一系列预防措施，确保建筑设施的安全，首先确保所有外立面装饰的安装、使用和维护都符合最新的建筑安全标准和行业规范。这就要选择有资质的、专业的机构和人员进行安装，还应当选择质量合格的材料，安装之后，所有人、管理人或使用人要定期进行检查，尤其是对建筑外立面的固定点、连接件和支撑结构，以识别任何潜在的损坏或老化迹象，要制作维护和检查记录，包括检查日期、发现的问题和采取的纠正措施。

在王兵看来，定期检查同样非常重要，定期对建筑物外立面进行检查，特别是在恶劣天气或自然灾害后，检查外立面的完整性和安全性。此外还要及时维修，如果发现大面积空鼓、异常变形或脱落等现象，应及时采取修复措施。

李凌呼吁，增强社会公众对建筑安全的意识，可以通过宣传教育提高公众对建筑外立面安全的关注，增强对潜在危险的识别能力，减少冒险行为。

“政府部门应制定更加严格的建筑外立面装饰的安全规范，明确责任主体，确保施工单位和物业服务企业严格遵守。”李凌说，还要加强相关法律法规的执行力度，对违反建筑安全规定的行为进行严厉处罚，提高违法者的成本。

多地发生高层建筑外墙脱落事件造成人员伤亡 “带病”的老房子是时候全面体检了

漫画/李晓明